



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIAS
DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO (FACE)

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

HAISLAN FERNANDO SILVEIRA DA COSTA

A TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS SEGUNDO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Brasília – DF

2012

HAISLAN FERNANDO SILVEIRA DA COSTA

**A TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS SEGUNDO A
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Me. Maria Neuza da Silva Oliveira

Brasília – DF

2012

Costa, Haislan Fernando Silveira da.

A Transparência dos Gastos Públicos Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal. /Haislan Fernando Silveira da Costa.
– Brasília, 2012.
60 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração - EaD, 2012.

Orientador: Prof^a. Msc. Maria Neuza da Silva Oliveira,
Departamento de Administração.

1. Transparência 2. Gastos Públicos 3. Lei de Responsabilidade Fiscal.

HAISLAN FERNANDO SILVEIRA DA COSTA

**A TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS SEGUNDO
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília
do aluno

HAISLAN FERNANDO SILVEIRA DA COSTA

Me. Maria Neuza da Silva Oliveira
Professor - Orientador

Brasília, 14 de abril de 2012

Agradeço aos meus colegas de curso que muito contribuíram nesses anos de convívio para ampliar meus conhecimentos.

Aos professores que dedicaram-se em compartilhar conosco seus conhecimentos.

Aos coordenadores e colaboradores do curso que contribuíram para o seu bom funcionamento.

A minha orientadora, Professora Me Maria Neuza da Silva Oliveira, verdadeira guia para atingir o objetivo deste trabalho.

À minha família, em especial à minha esposa Solange, entendendo que as horas ausentes de nosso convívio converteram-se em nosso crescimento.

RESUMO

A publicidade na aplicação dos recursos públicos é um dos pilares que motivou a criação da Lei Complementar nº 101/00, que combinada com a Lei nº 4320/64, e tem como um dos principais objetivos promover a transparência na aplicação do dinheiro público. A Constituição Federal de 1988 proporcionou uma crescente conscientização da sociedade quanto à necessidade de contribuir e aperfeiçoar o controle dos gastos públicos. O controle social apresenta-se como uma nova modalidade de fiscalização das ações dos administradores públicos. Nesse contexto de abertura na divulgação de dados e responsabilidade no uso da coisa pública, surge o princípio da transparência, como um norte das finanças públicas, o qual tem como objetivo assegurar o alcance das informações aos cidadãos, dando ampla divulgação nas ações tomadas pelos gestores públicos. Após dez anos de criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, este trabalho busca identificar os instrumentos jurídicos e práticos para a realização do controle social do dinheiro público. Foram identificados os avanços e analisadas as dificuldades de interpretação dos instrumentos propostos na referida lei. A metodologia empregada neste trabalho compreendeu a realização de pesquisas bibliográficas sobre os temas transparência, gastos públicos, Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. Foram realizadas pesquisas na rede mundial de computadores buscando identificar o grau de transparência dos dados disponibilizados no âmbito dos Governos Federal, Estaduais e Municipais. Foi ainda realizado o estudo e a evolução das informações divulgadas pelos diversos órgãos de controle.

Palavras-chave: 1. Transparência 2. Gastos Públicos 3. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

Advertising in the use of public resources is one of the pillars that motivated the creation of Supplementary Law No. 101/00, which combined with the Law No. 4320/64, is one of the main objectives of promoting transparency in the implementation of public money. The Federal Constitution of 1988 provided a growing awareness in society about the need to contribute and improve and control of public spending. Social control is presented as a new way to supervise the actions of public servants. In this context of openness in the dissemination of data and accountability in the use of public property, there is the principle of transparency as a U.S. public finances, which aims to ensure the scope of information to citizens, giving widespread dissemination in the actions taken by public managers. After ten of creating the Fiscal Responsibility Law, this paper seeks to identify the legal and practical instruments for the realization of social control of public money. Advances will be identified and analyzed the difficulties of interpretation of the instruments proposed in the Act. The methodology employed in this paper comprises carrying out literature searches on topics transparency, public spending, the Fiscal Responsibility Law. The possible presence in the global computer network in order to identify the degree of transparency on the data made available under the Federal Government, State and Municipal. Was also carried out the study and development of information disseminated by the various organs of control.

Keywords: 1. Transparency 2. Public Expenditure 3. Fiscal Responsibility Law.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1.1 Formulação do Problema..... | 9 |
| 1.2 Objetivo Geral..... | 10 |
| 1.3 Objetivos Específicos..... | 10 |
| 1.4 Justificativas..... | 11 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 13 |
| 2.1 Administração Pública..... | 13 |
| 2.2 Gastos Públicos – algumas considerações..... | 14 |
| 2.3 Conceito de Transparência..... | 15 |
| 2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal..... | 22 |
| 2.5 Divulgação das informações – meio e formas..... | 42 |
| 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA..... | 48 |
| 3.1 Tipo de Pesquisa..... | 48 |
| 3.2 Área do objeto de estudo..... | 49 |
| 3.3 Participantes do estudo..... | 49 |
| 3.4 Instrumento(s) de pesquisa..... | 50 |
| 3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados..... | 50 |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO..... | 52 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES..... | 57 |
| 6 REFERÊNCIAS..... | 58 |

1 INTRODUÇÃO

A publicidade na aplicação dos recursos públicos é um dos pilares que motivou a criação da Lei Complementar nº 101/00, que tem como um dos principais objetivos promover a transparência na aplicação do dinheiro público, Brasil (2000).

A Constituição Federal de 1988 proporcionou uma crescente conscientização da sociedade quanto à necessidade de contribuir e aperfeiçoar e controle dos gastos públicos.

Nesse contexto de abertura na divulgação de dados e responsabilidade no uso da coisa pública, surge o princípio da transparência, como um norte nas finanças públicas, o qual tem como objetivo de assegurar o alcance das informações aos cidadãos, dando ampla divulgação nas ações tomadas pelos gestores públicos.

A transparência pode-se dizer, encontra sua nascente já na Constituição Federal, ainda que de maneira implícita, sendo também considerada como princípio que busca concretizar o princípio constitucional da cidadania.

A noção de transparência, deve ser pautada, na confiança, na clareza, na abrangência, na relevância, na compreensibilidade, na tempestividade, na abertura e na simplicidade

A Lei de Responsabilidade Fiscal inaugura um longo processo de mudanças na forma da gestão das finanças públicas no Brasil. A promoção de debates por parte dos cidadãos, reuniões e o enfrentamento direto de propostas tende a esclarecer e legitimar a aplicação de recursos de acordo com o interesse da coletividade.

Entretanto, para que essa participação seja efetivamente posta em prática e surta seus efeitos esperados, é necessário que todos os participantes deste processo, desde o elaborador da

informação ao cidadão menos instruído, possuam ferramentas a ponto de permitir a contribuição e a apreciação de cada um, de modo que suas opiniões influenciem e contribuam verdadeiramente para tal procedimento de tomada de decisões. É necessário que as pessoas entendam e possam questionar os dados publicados.

Contudo, apesar do grande avanço proporcionado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a interpretação dos instrumentos propostos nas leis, com o objetivo de promover a transparência, são complexos e exigem um conhecimento técnico específico para que o cidadão possa entender, interpretar e participar na elaboração dos orçamentos públicos.

1.1 Formulação do problema

A Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF - tem amparo legal no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Está dividida em dez capítulos e possui setenta e cinco artigos. A lei normatiza as finanças públicas nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal e, em conjunto com a Lei nº 4320/64, disciplina as principais questões referentes às finanças públicas.

Apesar de não ter sido um marco inicial quando à edição de ferramentas voltadas a transparência dos gastos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada como um instrumento que mudou paradigmas quando se menciona o assunto.

A partir da sua edição, conceitos como o orçamento participativo, onde os cidadãos são convidados a tomarem as decisões sobre a melhor forma de aplicação dos recursos públicos, e da ampla divulgação dos gastos nos diversos meios de comunicação passaram a ser diretrizes dos poderes executivos.

O artigo 48 da LRF institui que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

É ainda mencionado pela LRF que a transparência da gestão fiscal será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas e que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo, corroborando com o princípio da publicidade mencionado no artigo 37 da Constituição Federal, Brasil (1988)..

O que se percebe é a dificuldade do acesso das informações e da falta de incentivo à participação popular no processo legislativo, a transparência encontra-se restrita a uma pequena parte de técnicos especializados na área de finanças públicas.

Nesse sentido, com amparo na legislação em concreto e com o referido princípio constitucional questiona-se: Diante da complexidade na interpretação das ferramentas propostas pela legislação, estaria a Lei de Responsabilidade Fiscal promovendo a transparência da execução dos gastos públicos?

1.2 Objetivo Geral

Analisar se o princípio da transparência dos gastos públicos está sendo alcançado através dos mecanismos previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3 Objetivos Específicos

- i) Conceituar o princípio da transparência pública;
- ii) demonstrar os mecanismos de transparência propostos pela Lei;
- iii) demonstrar a dificuldade do acesso e da interpretação dos demonstrativos propostos pela legislação pátria.

1.4 Justificativas

O tema merece um estudo aprofundado, pois a edição da Lei Complementar nº 101/00 não atingiu um dos seus principais objetivos que é de promover a transparência na aplicação dos gastos públicos, Brasil (2000).

O administrador, como um formador de opinião deve estar inteirado do assunto, uma vez que o próprio tema tem influencia direta no campo da administração pública.

Recentemente, a título de exemplo acerca da relevância da temática a ser desenvolvida neste trabalho de conclusão de curso, foi vinculado pela imprensa do estado do Tocantins que os parlamentares estaduais estariam reivindicando uma senha de acesso ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFEM, para que os mesmos pudessem acompanhar o modo como o Poder Executivo aplica o dinheiro público, situação que criou um embate entre os Poderes Legislativo e Executivo quanto ao sigilo de tais dados.

Este fato merece destaque, uma vez que estamos diante de um acontecimento que contraria os dispositivos voltados para a ampla divulgação da aplicação dos recursos públicos. Se os representantes do povo não têm acesso à transparência assegurada pela lei, não será o cidadão comum que o terá. Nesse

sentido, esse estudo se justifica, pois, poderá trazer contribuições, tais como, apontar soluções que facilitem o entendimento das informações disponibilizadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração pública

Administração Pública pode ser entendida como o aparelhamento do Estado para a realização das atividades públicas.

Segundo Meirelles:

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1996, p.60)

Os princípios inerentes à Administração Pública são definidos na Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL, 1988)

Os princípios constitucionais não são inerentes apenas aos órgãos que integram a estrutura central do Poder Executivo, incluindo-se também as Autarquias, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista e as Fundações e os Poderes Legislativo e Judiciário.

O presente estudo foi focado no Princípio da Publicidade. O Princípio da Publicidade determina que o administrador público dê transparência aos atos por ele praticados, tornando de conhecimento público as atividades por ele executadas.

2.2 Gastos públicos – algumas considerações

A Constituição Federal de 1988 proporcionou uma crescente conscientização da sociedade quanto à necessidade de contribuir e aperfeiçoar e controle dos gastos públicos. Em seu artigo 5º, inciso XXXIII, a Constituição estabelece que:

Inciso XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988)

As regras referentes à repartição das receitas tributárias entre os entes federativos possuem previsão constitucional, bem como as de financiamento de certos serviços como a saúde, a educação e a segurança pública.

As transferências de recursos públicos federais a estados e municípios podem ser classificadas segundo quatro modalidades: constitucionais, legais, voluntárias e direta ao cidadão.

As constitucionais são as transferências determinadas na Constituição, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios.

As legais tem previsão em leis específicas, como exemplo as transferências depositadas fundo a fundo, como por exemplo, as relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e ao Sistema Único de Saúde-SUS.

As transferências voluntárias são entendidas como repasses de recursos correntes ou de capital destinado a outro ente federado, ou entidade privada, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrente de determinação constitucional ou legal.

Como quarta modalidade, temos as transferências diretas ao cidadão que são aquelas destinadas às cobertura de programas de benefícios financeiros mensais à população alvo de programas. Cabe aos entes federativos o cadastramento das pessoas que preencham os requisitos legais de concessão. Entretanto os recursos são repassados diretamente aos beneficiários.

O artigo 162 e parágrafo único da Constituição enfatiza o caráter público das informações sobre os valores arrecadados e recebidos das entidades da Federação.

Os valores devem ser ordenados e divulgados conforme menciona o artigo:

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município, Brasil (1988)

Nesse contexto de abertura na divulgação de dados e responsabilidade no uso da coisa pública, surge o princípio da transparência. Conforme lições de Veríssimo:

Na Constituição Federal de 1988 foi inscrita uma série de princípios e regras tendentes a assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres de transparência do Estado, que, em última instância, decorrem da própria noção do que seja “Estado Democrático de Direito”. Daí o princípio da transparência estar, inicialmente, concretizado na Carta Maior, através do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, que assegura, por exemplo, a todos o direito de dos órgãos públicos informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, Brasil (VERÍSSIMO, 2004, p. 3)

O princípio da transparência se apresenta como um norte nas finanças públicas com o objetivo de assegurar o alcance das informações aos cidadãos, dando ampla divulgação nas ações tomadas pelos gestores públicos.

2.3 Conceito de transparência

O princípio da transparência deve nortear as finanças públicas com o objetivo de assegurar o alcance das informações aos cidadãos, dando ampla divulgação nas das ações tomadas pelos gestores públicos. Segundo Veríssimo (2004, p. 3)

(...) a Constituição Federal de 1988 foi inscrita uma série de princípios e regras tendentes a assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres de transparência do Estado, que, em última instância, decorrem da própria noção do que seja “Estado Democrático de Direito”. Daí o princípio da transparência estar, inicialmente, concretizado na Carta Maior, através do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, que assegura, por exemplo, a todos o direito de dos órgãos públicos informações (dados) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

No plano da administração pública o fruto de conjunturas históricas, sócio-culturais e política, foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Uma das inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal, decorrente do princípio da publicidade é a transparência. A transparência vem ao encontro do mencionado princípio constitucional da publicidade, mas ultrapassa o seu significado, pois, não apenas exige a publicidade, mas dispõe sobre mecanismos da transparência da gestão orçamentária.

Segundo Helio Saul Mileski objetivo da adoção da transparência na gestão fiscal é:

A transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania,

servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas. (MILESKI, 2002, p. 24).

A transparência encontra sua nascente já na Constituição Federal, ainda que de maneira implícita, sendo também considerada como princípio que busca concretizar o princípio constitucional da cidadania. A noção de transparência deve ser pautada, na confiança, na clareza, na abrangência, na relevância, na compreensibilidade, na tempestividade, na abertura e na simplicidade.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal tem sua criação sustentada na necessidade de estabelecer ferramentas para a promoção da transparência dos gastos governamentais. De acordo com Silva (2003, p. 2):

A Lei de Responsabilidade Fiscal assenta-se no binômio transparência e responsabilidade. O primeiro, a transparência, como um mecanismo de controle social, diz respeito às normas de escrituração e consolidação das contas públicas e à instituição da necessidade de novos relatórios a serem produzidos pelos gestores, além da obrigatoriedade de sua ampla divulgação, através de publicações e mesmo de audiências públicas, para um efetivo controle da sociedade sobre a gestão do dinheiro público. São, assim, instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal e suas versões simplificadas.

Vários institutos ligados a transparência foram previstos na Constituição de Brasil (1988), tais como:

- a participação dos cidadãos na Administração Pública, (art.37 § 3º);

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

- o acesso dos contribuintes às contas municipais (art. 31, § 3º);

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

- a denúncia popular (art. 74, § 2º);

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

- a proposição de ação popular (art.5º, LXXIII);

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

- o plebiscito (art.14, I e art.18, §3º e §4º);

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

- o referendo (art.14, II);

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

II - referendo;

- a iniciativa popular (art.14, III, art.27, §4º, art.29, XIII e art.61, §2º);

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

III - iniciativa popular.

Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 4º - A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de

bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

- a participação em colegiados de órgãos públicos (art.10);

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

- a cooperação, por meio das associações representativas, no planejamento municipal (art.29, XII);

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

- a participação na fixação da política agrícola (art.187);

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- a participação na gestão administrativa da seguridade social (art.194, parágrafo único, VII);

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

- a participação, por meio de organizações representativas, no atendimento aos direitos da criança e do adolescente (art.227, §7º);

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

- a admissão, em caráter genérico, na gestão do ensino público (art.206, VI);

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

- a colaboração com o poder público na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art.216, §1º).

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 1º - O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Acerca do direito à informação prevista na Constituição, afirma Dezen Júnior:

O que a Constituição quer garantir aqui é a publicidade dos atos de governo, impedindo uma administração sigilosa ou secreta. O cidadão, que se quer cada vez mais participativo da vida do Estado, pode requerer informações em que tenha interesse particular, mas também pode fazê-lo em relação àquelas em que tenha interesse remoto, posto que interessam à coletividade, à sociedade. (DEZEN JÚNIOR, 2005, p.55).

A promulgação da Constituição cidadã foi significativa para o início do controle mais transparente no Brasil, um marco na necessidade do aperfeiçoamento da participação da sociedade nas formas de controle das ações do governo.

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal

2.4.1 Antecedentes e origem

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A Lei inaugura um longo processo de mudanças na forma da gestão das finanças públicas no Brasil. O processo foi lento e ocorreu através de vários momentos distintos.

Na esfera nacional, pode-se apontar como origem do processo de aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas o ano de 1964. Nesse ano ocorreu a extinção das funções de banqueiro central atribuídas desde sempre ao Banco do Brasil e

foram criadas instituições específicas com essa finalidade. Contudo, só no ano de 1986 com a criação do Tesouro Nacional com o objetivo de gerir o déficit público que o Ministério da Fazenda deixou de ter acesso automático às contas do Banco do Brasil e deixou de financiar os recorrentes e crônicos déficits fiscais pela emissão monetária desenfreada.

O passo seguinte seria a criação do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal. No ano de 1998, na reunião do Comitê Interino da Assembleia de Governadores do Fundo Monetário Internacional, foi criado o Código de Boas Práticas para a transparência fiscal que representou o consenso acerca de pontos considerados essenciais para a boa administração dos recursos públicos.

A reunião foi um marco para a adoção do Código nos ordenamentos jurídicos de cada nação e seria um passo importante a ser dado para atingir a estabilidade econômica e o desenvolvimento com qualidade. O referido instrumento é uma compilação aprimorada da Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia – *Fiscal Responsibility Act 1994*, precursora das legislações sobre a Responsabilidade Fiscal em vários países entre eles o Brasil.

Foram quatro os objetivos principais deste Código: i) definição clara de funções e responsabilidades, deve haver uma separação bem definida entre o setor público e o privado, um limite do público e do particular; ii) acesso público à informação, disponibilizar a sociedade todas as informações possíveis acerca da atividade estatal, que, além de ser periódica, deverá também ser de fácil compreensão; iii) preparação de orçamento aberto, execução e relatório, esclarecimentos como devem ser preparados e executados os orçamentos, bem como estabelece o modo de apresentação à sociedade; iv) garantia de integridade, além de estar a informação sujeita à análise pública, deverá também ser analisada por uma auditoria independente, de forma a garantir a

segurança e a integridade das atitudes tomadas pelos mandatários.

Após a elaboração do Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, o Comitê Interino publicou o Manual da Transparência Fiscal. Consta no Manual que:

A transparência fiscal faz com que as autoridades encarregadas da elaboração e implementação das políticas fiscais se tornem mais responsáveis pelos seus atos. Como resultado, têm-se políticas fiscais mais fortes e mais dignas de crédito, merecedoras do apoio de um público bem informado; acesso aos mercados de capital internos e internacionais em condições mais favoráveis; e redução da incidência e gravidade das crises, Brasil(1998).

O Manual da Transparência Fiscal tem por função explicar o Código enfatizando a responsabilidade das autoridades nas implantações das políticas fiscais.

2.4.2 Previsão legal da transparência fiscal na gestão pública

São diversos os princípios gerais e específicos que norteiam a Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando planejamento, equilíbrio orçamentário e transparência, como pilares para as atividades administrativas e orçamentárias.

Dois conceitos fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser destacados: o planejamento e a transparência. Já no artigo 1º, parágrafo 1º da Lei, fica claro a intenção do legislador no foco da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ambos conceitos são pilares da execução da lei.

Art.1º

§ 1º. A **responsabilidade** na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada** e **transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio** das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar". (2000)(grifamos)

A redação do artigo 48, da Lei de Responsabilidade Fiscal, representa o objetivo central que inspirou a elaboração da Lei de Responsabilidade fiscal.

O alcance e manutenção do equilíbrio fiscal fundam-se na ideia de que a transparência auxilia no controle e fiscalização da distribuição de recursos públicos. A transparência é a linha entre o equilíbrio fiscal e o planejamento, como meio mais seguro de auxílio ao controle da gestão fiscal.

Diz a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 48 que:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, Brasil (2000)

Na leitura do artigo em tela percebe-se a importância na ampla divulgação dos documentos formais e legais de planejamento.

A gestão pública responsável ocorre com a previsão de transparência dos atos públicos. O princípio da transparência é pressuposto básico e mesmo intrínseco à noção de gestão fiscal responsável.

Conforme esclarece Conti:

O princípio da transparência fiscal é, por conseguinte, diretriz que assegura o acesso público à informação sobre as atividades fiscais, que deve ser observada na gestão dos recursos públicos, estando em consonância com as mais modernas técnicas da Administração Pública (CONTI, 1998, p.226).

A transparência é princípio essencial à eficácia dos atos da administração pública, por tornar tais atos de conhecimento de todos, sendo necessário, para que possa haver o controle por parte da sociedade.

O objetivo é produzir uma maior qualidade informativa, resultante da confiabilidade e certeza dos dados divulgados. Existe a preocupação em publicar dados de interesse do povo que possam contribuir para a promoção das transparências dos atos dos gestores públicos.

Segundo Cardozo:

Entende-se por princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade, (CARDOZO, 1998, p.159)

É necessário que a informação seja entendida pelos seus destinatários alcançando seus efeitos. Conforme ensina Mello:

O conhecimento do ato é um *plus* em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário para que

este se repute como existente (...). Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato (MELLO, 1981, p.47)

Segundo o entendimento de Marcelo Figueiredo:

A "apreciação" exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe a conta, enfim, *transparência* e *participação* para efetivar a cidadania (FIGUIEREDO, 2000, p.7)

A simples divulgação, publicação dos atos não implica na satisfação efetiva do princípio da transparência é necessário que a informação possa ser examinada pelo seu destinatário.

2.4.3 Participação popular

A desburocratização, a descentralização e a flexibilização do uso do dinheiro público exigem um controle mais avançado e uma melhora na apresentação das informações com o objetivo de controlar e avaliar adequadamente o uso dos recursos públicos.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu parágrafo único do art. 48:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à **participação popular** e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (2000) (grifo nosso).

O controle social surge como uma nova modalidade de participação popular na fiscalização das ações dos administradores públicos.

Assim Campelo, define o surgimento do controle social:

Ao lado dos controles institucionais da gestão pública – administrativo, judicial e político - , temos hoje também o chamado controle social, que, agindo de modo informal, vem-se constituindo num poderoso e indispensável instrumento em defesa do bom uso dos recursos públicos, favorecendo sobremaneira a transparência das políticas de governo, (CAMPELO, 2004, p. 119)

O Controle Social é um instrumento democrático no qual há a participação popular no exercício do poder, colocando a vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas, é a integração da sociedade com a Administração Pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais.

A concretização do ideal de democracia participativa revela-se promissora na medida em que os indivíduos e as suas entidades representativas podem deflagrar ações efetivas para proteger os interesses da coletividade. É a participação cidadã emergindo como agente de mudança e mostrando o papel de cada um dos entes na conduta do Estado. É o homem comum sentindo-se responsável pelos seus rumos.

Como exemplo prático do controle popular e a participação comunitária pode-se citar a edição da Lei n. 10.836/2004 que dispõe sobre o Programa Bolsa-Família que consigna:

Art. 5º O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das **formas de participação e controle social** e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

Art. 8º A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, **a participação comunitária e o controle social.**

Art. 9º O **controle e a participação social** do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

Art. 13. Será de **acesso público** a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º.

Parágrafo único. A relação a que se refere o caput **terá divulgação em meios eletrônicos** de acesso público e em outros meios previstos em regulamento. Brasil (2004), (grifo nosso).

Este novo enfoque social sobre o controle da Administração Pública realça o fato de que o combate ao mau uso dos recursos públicos deve ser sistêmico e permanente. Para isso, se faz necessária a existência de uma sociedade consciente de seu direito e dever de executar o controle social.

2.4.4 Orçamento participativo

De forma simplificada podemos definir o Orçamento Participativo como uma reunião de pessoas, em plenárias, com o objetivo de decidem sobre a elaboração do orçamento, ou seja, quais são as prioridades nas aplicações dos recursos disponíveis.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu parágrafo único do art. 48:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também **mediante incentivo à participação popular** e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão **dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos**, Brasil (2000) (grifo nosso).

A primeira experiência relacionada ao orçamento participativo surgiu no Brasil na cidade de Porto Alegre em 1989, depois da grande pressão de movimentos populares reivindicando

a participação nas decisões governamentais, que contribui para que anos depois fosse aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Piscitelli, o orçamento é uma:

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.(PRISCITELLI, 1999, p,38).

Antes da edição da Lei Complementar nº 101/2000 era quase inexistente a atenção da sociedade com relação à gestão de seus recursos públicos. A indisciplina fiscal do Estado era comum, os gastos desenfreados prejudicavam a economia e provocavam um crescimento da dívida externa e interna provocando um enorme desajuste fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva prevenir os riscos e corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário das contas públicas. O acompanhamento da gestão fiscal deve ser realizado bimestral, quadrimestral ou semestralmente por meio de relatórios e demonstrativos.

O art. 59 da Lei de Responsabilidade assim dispõe:

Art. 59 O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos artigos. 22 e 23;
- IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver, Brasil (2000)

O princípio da transparência deve estar presente na preparação orçamentária, na execução e na prestação de contas dos gastos com vistas a manter a idoneidade dos procedimentos.

A primeira ênfase listada no artigo 59 busca verificar o atingimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O controle se dá pela verificação dos resultados, objetivando apurar se os mesmos ocorreram conforme o planejado e se não ocorreu desvios de finalidades.

O segundo ponto busca a avaliação dos limites e condições para a realização de operações de crédito e inscrições em Restos a Pagar. A Lei tem como objetivo coibir a prática, tão comum em um passado recente do administrador público repassar para o seu sucessor despesas correntes que onerem de maneira demasiada a execução orçamentária do próximo exercício financeiro.

O terceiro ponto enfatiza as medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite. Deve-se respeitar os limites dos artigos. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a verificação se faz por quadrimestre.

O equilíbrio mediante o cumprimento das dívidas em razão dos prazos está ligado ao quarto ponto que define a avaliação das providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites. Deve-se avaliar o tamanho das dívidas de longo e curto prazos, com o objetivo de manter um equilíbrio de caixa.

O controle na aplicação dos recursos oriundos de alienações de ativos tendo em vista as restrições da Constituição Federal e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal é próximo ponto a ser controlado.

Por fim temos a previsão da câmara de vereadores do município em fiscalizar diretamente o cumprimento dos planos estabelecidos e dos limites fixados em razão da receita.

A Lei de Responsabilidade Fiscal vincula todos os administradores públicos do país, nos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e nas esferas de governo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, temos ainda a inclusão do Ministério Público.

No planejamento a longo prazo temos o Plano Plurianual que é elaborado no primeiro ano do mandato do representante do executivo, contudo sua vigência é defasada e sua execução se inicia somente a partir do segundo ano do mandato do representante e termina no primeiro ano do mandato do seu sucessor. É por meio desse plano que serão estabelecidas, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública no que concerne às despesas de capital e também a outras despesas dela decorrentes, bem como daquelas relativas aos programas de duração continuada.

De acordo com o artigo 165, parágrafo primeiro da Constituição Federal, a Lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O Plano Plurianual é a norma definidora do planejamento daquilo que se pretende executar.

Na esfera estadual, municipal e no Distrito Federal o plano também deverá ser quadrienal, mas terá que corresponder aos mandatos dos chefes do executivo. A Constituição prevê sanção para o caso de um investimento que ultrapassar um exercício financeiro e que não esteja previamente incluso no Plano Plurianual, ou mesmo que não possua lei que assim o autorize.

Como cartilha para a elaboração dos orçamentos anuais, temos a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sua função é traçar o

caminho a ser seguido pelos orçamentos anuais. A Lei de Diretrizes Orçamentária deve coadunar com os ditames, os objetivos, as diretrizes e as metas estabelecidas pelo Plano Plurianual. A lei se caracteriza pela sua especificidade sendo sua essência transitória.

O equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e as formas de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e também sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas são normativos traçados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Sua elaboração é anual e obedece ao princípio da anualidade, seu período de vigência não pode estender-se por mais de um ano. Pode ser entendida como uma ferramenta de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual.

A partir do planejamento definido no Plano Plurianual e a forma como executar, publicada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o passo seguinte é definir a forma como alcançar os objetivos traçados. Esse é o objetivo da Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual subdivide-se em outros três orçamentos, o Fiscal, o de Investimento e o da Seguridade Social.

O Orçamento Fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e também entidades da Administração Direta ou Indireta, incluindo-se as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O Orçamento de Investimento corresponde aos investimentos em empresas realizados pela União, onde ela, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto.

O Orçamento da Seguridade Social abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, seja da administração direta

ou indireta, assim como os fundos e Fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Como efeito do princípio da transparência, temos a vedação da Lei Orçamentária Anual de trazer em seu bojo disposições que não digam respeito à previsão de receita e à fixação de despesa, com exceção daquilo que diga respeito à autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A preocupação com a transparência na execução dos gastos é evidenciada no artigo 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal que define que:

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, Brasil (2000)

A Lei Orçamentária Anual, por exigência constitucional, também conterá demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira tributária e creditícia.

O terceiro parágrafo do artigo 56 reforça o princípio da transparência definindo que será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas. Reforçar a premissa da transparência e da ampla divulgação é uma das principais funções da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No Brasil, temos vários exemplos de implantação do orçamento participativo, como por exemplo, nos estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Acre e no Rio de Janeiro, e na esfera municipal as cidades de Porto Alegre, Aracaju, Barra Mansa, São Paulo e Belém.

A cidade de Porto Alegre, pioneira nesse sistema, desde 1989 implantou o processo de participação popular do orçamento participativo, antecipando as tendências descentralizadoras de gestão governamental.

O Processo Iniciou-se com uma discussão entre os líderes comunitários das diversas regiões com o governo municipal, traçando-se um primeiro plano de investimentos. A cidade foi dividida em dezesseis regiões posterior a formação de uma Comissão, que mais tarde tornou-se o Conselho do Orçamento Participativo.

No ano de 1990 foi implantado as assembleias anuais, o Orçamento Participativo começou a desenvolver as discussões com maior frequência a organização se deu por grupos regionais e temáticos, e pelo Conselho do Orçamento Participativo, composto por voluntários. Foram abertas assembleias anuais pelas quais se dá o desenvolvimento do processo.

Foram eleitos em assembleias nos bairros e micro-regiões os delegados do Fórum Regional do Orçamento Participativo, que passam a se reunir para discutir, negociar e compatibilizar a lista de prioridades de cada regional.

Na segunda assembleia regional, era apresentada a lista de prioridades à Prefeitura Municipal. No mesmo ato, são eleitos dois delegados e dois suplentes para representar os interesses da região no Conselho do Orçamento Participativo.

Os Fóruns Regionais e as Plenárias Temáticas continuam funcionando o ano inteiro exercendo a função de monitoramento do processo e para tomar decisões rápidas sobre questões práticas de implementação do orçamento.

O Conselho do Orçamento Participativo tem mandato de um ano e sua principal tarefa é decidir sobre a alocação dos recursos previstos no orçamento de investimento de cada órgão executor da Prefeitura entre as regiões e os grupos temáticos.

As instâncias mediam as discussões entre Executivo Municipal e os moradores da cidade durante o processo e são divididas em: unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo, instâncias comunitárias e instâncias institucionais permanentes de participação comunitária. As instâncias comunitárias são autônomas em relação à Administração Municipal, dependendo da organização autônoma da região, possuindo funcionamento próprio.

Segundo Palermo, pode-se dizer que:

O Orçamento Participativo de Porto Alegre alcança e aplica os argumentos favoráveis à participação, pois se dá a toda a comunidade a oportunidade de participar, faz-se um projeto colaborativo e utiliza-se o poder das idéias para motivar as ações. Há uma intensa diversidade de interesses nas cidades, podendo ser ela submetida também às escolhas dos próprios cidadãos, e não apenas dos políticos e dos planejadores. Pode-se visualizar o processo orçamentário como um complexo de interesses e valores conflitantes, a serem sustentados por estratégias unificadoras. A anunciação de novas idéias aumenta a qualidade das propostas e aumenta as possibilidades de articulação, com o que se permite elaborar avaliações por antecipação e comparação dos dados.

Outro exemplo é a atuação no Estado do Mato Grosso do Sul que desde 1999 atua o denominado Governo Popular, por meio do qual foi feita uma divisão em 13 regiões, que recebem uma pontuação pelo número de habitantes, com o que se calculam os recursos necessários para o investimento na localidade.

Os cidadãos participam de Assembleias Públicas Municipais onde ocorre a escolha de três temas prioritários.

A escolha dos delegados por município é feita na proporção do número de participantes das assembleias, pode-se candidatar qualquer cidadão, exceto aqueles com mandatos eletivos ou ocupantes de cargos em comissão no Governo do Estado.

No Rio de Janeiro, o Fórum Popular do Orçamento, organização apartidária, que reúne pessoas e entidades

interessadas em democratizar o orçamento do município, desde 1995. O principal objetivo é promover a participação popular como meio de aumentar a transparência na gestão pública e aplicação de recurso em prioridades sociais.

2.4.5 Relatórios

2.4.5.1. Relatório resumido da execução orçamentária

De acordo o terceiro parágrafo do artigo 165 da Constituição Federal o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Conforme definição da Lei de Responsabilidade Fiscal o relatório abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e será composto pelo: I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada e as despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo; II - demonstrativos da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar; e as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício e as despesas, por função e subfunção.

O relatório resumido da execução orçamentária demonstrará ainda os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária que constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

Deve ainda o Poder Executivo elaborar os seguintes demonstrativos que acompanharão o Relatório Resumido: I - A apuração da receita corrente líquida, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício; II - As receitas e despesas previdenciárias; III - Os resultados nominal e primário; IV - As despesas com juros; V - Os Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

No último bimestre do exercício o relatório será acompanhado também de demonstrativos: I – das operações de crédito que excedam as despesas de capital d; II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos; III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

Os relatórios configuram uma síntese a transparência da atuação da administração na gestão fiscal pública dentro do período que compreendem.

2.4.5.2. Relatório de gestão fiscal

Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal o Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo Chefe do Poder Executivo, pelo Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente dos órgãos do Poder Legislativo, pelo Presidente de Tribunal e demais

membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

O parágrafo único do artigo 54 define que o relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou Órgão.

São elementos do Relatório de Gestão Fiscal: I - o comparativo com os limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal dos montantes das despesas total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; das dívidas consolidada e mobiliária; da concessão de garantias; das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; da indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites; II – os demonstrativos, no último quadrimestre evidenciará o montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, o valor da inscrição em Restos a Pagar, das despesas liquidadas, empenhadas e não liquidadas, não inscritas por falta de disponibilidade de caixa.

O Relatório de Gestão Fiscal será elaborado de forma padronizada e publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

2.4.5.3 Audiências públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê expressamente no artigo 48 a realização de audiências públicas nos processos de elaboração e condução dos orçamentos, como forma de incentivo

à preparação e execução de planejamentos que envolvam diretamente o povo.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de **audiências públicas**, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifo nosso), Brasil (2000).

A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A nova redação dada ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal evidencia o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos Planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos; a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Foi ainda acrescentado o artigo nº 48-A que define a obrigação dos entes da Federação em disponibilizar para qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes às quantidades de despesas de todos os atos

praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado e quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

No ano de 2009 foi editada a Lei Complementar nº 131/2009 que possibilitou que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possa ser parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao Órgão competente do Ministério Público, o descumprimento das prescrições estabelecidas quanto a divulgação dos dados pormenorizados na Lei.

A convocação para audiências públicas também possui previsão constitucional, no art. 58, segundo parágrafo, inciso II, em nível federal. As comissões podem, em razão da matéria de sua competência, realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Contudo a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma nova perspectiva sobre a organização da estrutura política-econômica no que tange aos processos de votação orçamentária.

Embora já estivessem assentados os citados meios políticos como forma de participação direta do povo e da sociedade civil nos processos de votação e discussão sobre a execução dos projetos e planos de governo,

A Lei veio incentivar a sua propagação para todos os entes da federação, tendo em vista que se trata de uma tendência mundial, por legitimar as escolhas e fortalecer o princípio da transparência da gestão pública.

2.5. Divulgação das informações – meio e formas

A questão da transparência das contas públicas há algum tempo é motivo de preocupação das administrações brasileiras. A publicidade dos atos da administração tornou-se princípio constitucional com previsão legal no artigo 37 da Constituição Federal.

No plano da administração pública o fruto de conjunturas históricas, sócio-culturais e política, foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que pela primeira vez preceituou a utilização de meios eletrônicos para tornar público os planos orçamentários-financeiros.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu parágrafo único do art. 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, **inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (grifo nosso), Brasil (2000).

O desenvolvimento da Internet influenciado cada vez mais a vida do brasileiro contribuiu para prover a transparência das contas públicas.

Um marco para este meio de divulgação da promulgação da Lei nº 9.755/98 que criou a *homepage* Contas Públicas e da edição pelo Tribunal de Contas da União da Instrução Normativa nº 28/99 que regulamentou sua forma de funcionamento.

A Lei Federal nº 9.755/98 de 16 de dezembro de 1998 determinou que o Tribunal de Contas da União seria o Órgão

encarregado da criação de uma *homepage* na rede de computadores Internet, com o título “Contas Públicas” para divulgação de dados e informações.

De acordo com o 1º artigo da Lei 9.755/98:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará *homepage* na rede de computadores Internet, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores

de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art. 111 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei no 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, §3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei no 8.666, de 1993), Brasil (1998)

Dessa forma todos os entes gestores de recursos públicos das esferas federal, estadual e municipal, pertencentes à administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional e aos poderes legislativo, executivo e judiciário devem publicar os mencionados dados e informações na *homepage* Contas Públicas.

O artigo 2º define o Tribunal de Contas da união como Órgão fiscalizador especialmente, o disposto no parágrafo único do art.

112 da Lei nº 4.320/64, que deve ser combinado com o art. 111 da mesma lei para melhor esclarecer a questão:

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras apurações, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários.

§ 1º Os quadros referidos neste artigo terão a estrutura do Anexo número 1. § 2º O quadro baseado nos orçamentos será publicado até o último dia do primeiro semestre do próprio exercício e o baseado nos balanços, até o último dia do segundo semestre do exercício imediato àquele a que se referirem.

Art. 112. Para cumprimento do disposto no artigo precedente, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal remeterão ao mencionado órgão, até 30 de abril, os orçamentos do exercício, e até 30 de junho, os balanços do exercício anterior. Parágrafo único. O pagamento, pela União, de auxílio ou contribuição a Estados, Municípios ou Distrito Federal, cuja concessão não decorra de imperativo constitucional, dependerá de prova do atendimento ao que se determina neste artigo, Brasil (1964)

A partir desses instrumentos normativos, houve uma disseminação de *sites* governamentais, como por exemplo, o “portal da transparência” e o “siscov” que disponibilizam informações sobre os gastos públicos, criando dessa forma uma maior confiabilidade na gestão do dinheiro público.

Em novembro de 2004 a Controladoria Geral da União implantou o Portal da Transparência com o objetivo de disponibilizar para consulta popular os gastos públicos federais. Um sistema informatizado capaz de apresentar, em único sítio, na Internet, informações detalhadas acerca dos programas e ações de governo, consubstanciadas no Orçamento Geral da União.

Dessa forma qualquer cidadão que disponha de um computador com acesso à Internet, poderá acompanhar a execução dos programas e ações do Governo Federal, passando a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Segundo informações disponibilizadas pela Controladoria Geral da União, a iniciativa possibilita a qualquer cidadão ou organização da sociedade civil a prática do controle social, uma das formas, acreditamos, mais eficientes de combate à corrupção, sobretudo num país com as dimensões e as diferenças regionais e sócio-econômicas do Brasil.

O Portal da Transparência exibe informações sobre recursos federais transferidos a Estados e Municípios, bem como aqueles repassados diretamente aos cidadãos, como por exemplo, as diárias com pessoal e o Bolsa Família, que podem ser consultados através do nome do beneficiário ou do seu CPF.

O sistema de abastecimento dos dados ocorre através das informações dos Ministérios em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro e de outros órgãos do Governo Federal. Esses dados estão classificados segundo a área territorial para a qual foram destinados os recursos, com informações sobre o montante liberado, visando configurar o pleno e efetivo repasse, valores referentes a convênios e contratos de repasses também podem ser consultados.

O cidadão pode acompanhar a forma como os recursos públicos estão sendo usados no município onde mora, ampliando as condições de controle desse dinheiro, que, por sua vez, é gerado pelo pagamento de impostos.

Não é necessário senha de acesso, o objetivo é aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção.

A atualização é feita diariamente, semanalmente ou mensal de acordo com o tipo de informação com a inserção de dados sobre a execução financeira dos programas e ações do Governo Federal.

A homepage portal da transparência pode ser acessada pelo endereço www.portaltransparencia.gov.br. conforme mostra a figura numero 1.

Presidência da República
Controladoria-Geral da União - CGU

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
do Governo Federal

Fale conosco | Glossário | Perguntas Frequentes

CONSULTAS

- Despesas
- Receitas
- Convênios
- Empresas Sancionadas
- Entidades Impedidas
- Servidores

GRÁFICOS E DOWNLOADS

- Download de Consultas
- Portal em Gráficos

INFORMAÇÕES

- Sobre o Portal
- Dados do Portal
- Aprenda Mais
- Notícias
- Controle Social
- Licitações e Contratos

Cadastre-se
Receba informações sobre liberações de convênios

Rede de Transparência

Páginas de Transparência Pública

Olho Vivo no Dinheiro Público

Lei Complementar 131
Perguntas Frequentes

DENÚNCIAS
Colabore com a fiscalização do uso do dinheiro público

CEPIM
Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas

DESPESAS | RECEITAS | CONVÊNIOS | CEIS | CEPIM | SERVIDORES

Despesas - Empenho, liquidação e pagamento
Atualização diária (a partir de maio de 2010)

Use a pesquisa para encontrar dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, com possibilidade de pesquisar informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento). A atualização dos dados é diária.

Despesas - Pagamento
Atualização mensal

Use a pesquisa para acompanhar os recursos públicos transferidos pela União ao exterior, a estados e municípios brasileiros, ao Distrito Federal, a instituições privadas e aos cidadãos, bem como para conferir os gastos diretos do Poder Executivo Federal. A atualização dos dados é mensal.

Transferências de Recursos

Exercício: (Selecione)

- ☐ por Estado/Município
- ☐ por Programa
- ☐ por Ação
- ☐ por Favorecido

(Selecione)

Gastos Diretos do Governo

Exercício: (Selecione)

- ☐ por Tipo de Despesa
- ☐ por Órgão Executor
- ☐ por Programa
- ☐ por Ação
- ☐ por Favorecido

(Selecione)

Consultas Temáticas

Use a pesquisa para consultar transferências de recursos ou gastos diretos do governo em situações específicas.

- ☐ Bolsa Família
- ☐ Erradicação do Trabalho Infantil - PETI
- ☐ Garantia Saneamento
- ☐ Diárias Pagas
- ☐ Cartão de Pagamento do Governo Federal - CRGF (Selecione)
- ☐ Pescador Artesanal **NOVO**
- ☐ Cartão de Pagamento da Defesa Civil **NOVO**

Exercício: (Selecione)

DADOS DO PORTAL - DESPESAS

- Recursos registrados (mensais): R\$ 9.582.038.632.000,72
- Informações registradas: 1.295.618.123

[saiba mais](#)

Figura 1 – Tela inicial da *homepage* portal da transparência.

Essa tela inicial permite que o visitante possa consultar, as transferências de recursos, os gastos realizados pelo Governo Federal e realizar consultas relativas aos programas sociais administrados pelo Governo federal a partir do ano de 2004.

A consulta pode ser realizada informando um CNPJ, um CPF, parte de um nome de uma cidade ou de uma instituição federal como a Universidade de Brasília.

Contudo, apesar do inquestionável avanço proporcionado pelo Portal o mesmo individualiza apenas uma ínfima parcela do total gasto pelo ente federal.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Os conhecimentos adquiridos através da pesquisa busca apontar a realidade de um fato que o pesquisador propôs estudar.

Dessa forma as informações e consultas utilizadas para a realização deste trabalho final foram os próprios instrumentos previstos em Lei para a promoção da transparência dos gastos públicos, informações estas disponibilizadas à coletividade uma vez que o objetivo principal do trabalho é avaliar se o princípio da transparência dos gastos públicos está sendo alcançado através dos mecanismos previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1 Tipo de Pesquisa

No que se refere ao tipo de pesquisa utilizada a qualitativa foi a empregada no presente trabalho.

Segundo Bogdan (*apud* TRIVIÑOS, 1987) a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte direta dos dados e o pesquisador como instrumento chave. Os estudos qualitativos têm como preocupação básica o mundo empírico em seu ambiente natural. No trabalho de campo, o pesquisador é fundamental no processo de coleta de dados. Não pode ser substituído por nenhuma outra técnica: é ele que observa, seleciona, interpreta e registra os comentários e as informações do mundo natural.

3.2 Área do objeto de estudo

A área de estudo foram os mecanismos previstos no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal que institui os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais devem ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, ou seja: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos.

3.3 Participantes do estudo

O estudo teve como alcance os entes públicos obrigados a promover a transparências dos gastos públicos. Foi analisada a atuação de entes como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

A participação dos entes mencionados ocorreu de forma direta e indireta uma vez que as informações necessárias foram colidas através consultas na internet e publicações em jornais oficiais, que os mesmos disponibilizam para a sociedade acompanhar os gastos públicos, foram aplicados questionários aos usuários das informações e realizado uma entrevista com um ex-servidor da Controladoria Geral da União.

Com o objetivo de colher informações consistentes, sobre a disponibilidade e qualidade das informações disponibilizadas foram aplicados questionários destinados a alguns usuários do Portal da Transparência, foi ainda realizado uma entrevista com um ex-servidor da Controladoria Geral da União que em momento passado contribuiu para o gerenciamento e alimentação dos dados disponibilizados no Portal.

3.4 Instrumento(s) de pesquisa

O instrumento de pesquisa foi a análise documental, uma vez que foram consultados livros de Administração Pública, sobretudo no campo das Finanças Públicas, Direito Constitucional, além buscas em sítios de diversos órgãos de controle, a fim de identificar se os cidadãos estão tendo acesso às informações propostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e se as mesmas estão atingindo o seu objetivo.

Foi ainda utilizado, a aplicação de questionários a alguns usuários do Portal da Transparência e realizada uma entrevista com um ex-servidor da Controladoria Geral da União, com o objetivo de averiguar se os usuários do Portal conseguem ter acesso e entendimento as informações disponibilizadas.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Vários institutos foram previstos na Constituição de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, para que o cidadão tenha acesso a aplicação do dinheiro público.

O presente trabalho levantou, através de pesquisa em livros acadêmicos e na legislação vigente, quais são os institutos de publicação obrigatória previstos nas Leis.

Foram realizadas consultas, nos meios previstos em Lei, com o objetivo de verificar se tais instrumentos estão sendo disponibilizados conforme previsão contida na legislação pátria.

As informações foram alvo de estudo buscando identificar se as mesmas estão alcançando seu objetivo principal que é promover a transparência dos gastos públicos, ou se a publicação é de difícil entendimento prejudicando dessa forma a análise do

cidadão comum que busca informações sobre a aplicação dos recursos públicos.

Na aplicação dos questionários foram identificados usuários que necessitam das informações disponibilizadas no Portal da Transparência. Após a identificação foi realizado um contato telefônico com o objetivo de marcar um horário para a aplicação dos questionários, foram realizados inicialmente dez contatos, contudo, diante da indisponibilidade de horário dos usuários foram aplicados somente três. A aplicação dos questionários foi realizada forma presencial na segunda quinzena do mês de março de 2012, e foram destinados à uma Auditora Interna do Instituto de Educação de Juiz de Fora, a um Perito Criminal Federal que atua na área financeira da Polícia Federal e a um aluno do curso de Administração que atualmente é funcionário bancário.

Diante da enorme quantidade de usuários das informações disponibilizadas pelo Portal, (no ano de 2011 3.369.275 acessos realizados), a presente pesquisa teve como limitação a aplicação dos questionários que se restringiram a escolha de pessoas que representam segmentos diversos que necessitam das informações disponibilizadas.

A aplicação da entrevista foi presencial, sendo que de dois contatos realizados somente um atendeu ao nosso pedido. O entrevistado atualmente é servidor da Polícia Federal e anteriormente trabalhava no setor responsável por alimentar as informações disponibilizadas no Portal da Transparência.

As informações colhidas foram separadas por assunto com o objetivo de possibilitar uma análise individualizada do tema pesquisado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O sentido dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal à transparência na gestão fiscal, aponta como uma variante mais moderna do princípio da publicidade promovendo uma maior efetividade e uma maior garantia constitucional.

A vigilância dos atos públicos pelos cidadãos não só tem suporte na disponibilidade da informação, mas também, no entendimento dos dados disponibilizados para consulta. A internet é a principal ferramenta para acompanhar a publicação das informações do uso das verbas públicas.

Entretanto, para que essa participação seja efetivamente posta em prática e surta seus efeitos esperados, é necessário que as informações disponibilizadas sejam mais claras e de fácil acesso.

As pessoas devem entender e possuir capacidade de questionar os dados publicados, sendo ineficientes os que não possam ser interpretados pelo povo.

Na aplicação dos questionários foram levantadas as seguintes informações:

Primeira pergunta, "Há quanto tempo você conhece o Portal da Transparência?". Os três usuários conhecem o Portal da Transparência há mais de quatro anos.

Segunda pergunta, "Como administrador e/ou cidadão quais os tipos de informações sobre os gastos públicos são de seu interesse?". As respostas do Auditor e do Perito foram parecidas uma vez que ambos necessitam de informações relativas ao montante e período de liberação dos recursos repassados pelo Governo Federal, e a forma como os mesmos foram aplicados, se houve ou não a prestação de contas do dinheiro liberado. Quando ao aluno de administração o mesmo informou que como acadêmico

as informações por ele coletadas são relativas ao interesse que o mesmo tem sobre o tema finanças públicas.

Terceira pergunta. “Todas as informações de seu interesse quando necessárias foram encontradas no Portal da Transparência?”. Os três usuários responderam que não, que por diversas vezes varias informações por eles buscadas não foram encontradas ou as informações eram incompletas e de difícil entendimento.

Quarta pergunta. “Em caso negativo quais foram?”. Segundo a Auditora as informações fornecidas são incompletas é possível identificar em alguns casos o programa e o número da ordem bancária que gerou o pagamento, contudo informações como, por exemplo, se ocorreu a licitação ou se houve a prestação de contas não estão disponíveis. O Perito informou que não se encontra disponíveis informações relacionadas aos gastos com cartões de crédito corporativos. O acadêmico informou que encontra dificuldades em realizar as buscas uma vez que diversos termos técnicos são de difícil entendimento.

Quinta pergunta. “Você conhece os dispositivos elencados na Lei de responsabilidade Fiscal para a promoção da transparência na aplicação do dinheiro público?” Os três responderam que não recordam de todos os dispositivos, mas que tem conhecimentos que os mesmos encontram-se listados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sexta pergunta. “Em sua opinião de acordo com tais dispositivos o Portal da Transparência estaria atingindo em plenitude seus objetivos?”. As respostas convergiram para a conclusão que apesar do Portal de Transparência fornecer uma considerável quantidade de informações, elas ainda são por diversas vezes incompletas e seu nível de detalhamento não permite concluir como ocorreu a origem a aplicação e a prestação de contas dos recursos liberados.

Sétima pergunta. “Se necessário colher a informação sobre a aplicação de recursos na escola situada em seu bairro, o Portal da Transparência fornece esta informação?”. Para a resposta da pergunta foi solicitado que eles realizassem o acesso ao *site* do Portal da Transparência, somente a Auditora conseguiu acessar a informação. Os outros não conseguiram visualizar o caminho correto para colher tal informação.

Oitava pergunta. “Caso positivo esta informação é de qualidade para o conhecimento da aplicação do dinheiro público?”. Segundo a Auditora as informações são superficiais e não fornecem subsídios para conclusões mais apuradas a respeito da aplicação do recurso.

Nona pergunta. “Qual sua área profissional de atuação? As informações disponibilizadas podem ser úteis de que forma em sua profissão?”. A auditora é bacharel em Ciências Contábeis e as informações são úteis para a elaboração de relatórios sobre a regularidade dos recursos disponibilizados para a Instituição em que a mesma trabalha. O Perito é bacharel em Administração e Direito e atua na investigação e materialização do desvio de dinheiro público. O acadêmico de Administração é bancário e sua atuação profissional ainda não alcança as informações disponibilizadas no Portal, contudo o mesmo busca familiaridade das informações uma vez que seu objetivo após formado é atuar na área de finanças públicas.

Décima pergunta. “Qual sua avaliação final sobre o Portal da Transparência?”. Todas as respostas foram convergentes para a evolução que o Portal teve nos últimos anos, contudo, foi mencionado que as informações ainda são de pouca qualidade e quantidade para conclusões mais apuradas sobre os gastos públicos.

Na entrevista com o ex-servidor responsável por alimentar informações no Portal da Transparência foram realizadas as seguintes perguntas:

Primeira pergunta. “Qual o ano de criação do Portal da Transparência?”. O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União e foi lançado em novembro de 2004.

Segunda pergunta. “Quem administra o Portal?”. O portal da Transparência é administrado pelo Governo Federal por intermédio da Controladoria Geral da União.

Terceira pergunta. “Qual a frequência de acesso aos dados do Portal?”. O entrevistado nos forneceu uma tabela que demonstra a quantidade de acessos realizados no Portal da Transparência. Segundo o entrevistado a tabela com a estatística encontra-se disponível no Portal da Transparência. A tabela número 1 apresenta a quantidade de visitas realizadas ao Portal da Transparência nos anos de 2004 a 2012.

Tabela 1: Visitas realizadas ao site do Portal da Transparência, anos de 2014 a 2012.

| Mês/Ano | Visitas | | | | | | | | |
|--------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|---------|--------|
| | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 | 2006 | 2005 | 2004 |
| Janeiro | 313.136 | 221.671 | 195.659 | 106.628 | 91.548 | 48.799 | 20.354 | 15.945 | - |
| Fevereiro | 286.260 | 220.643 | 188.106 | 96.499 | 152.867 | 48.874 | 19.072 | 10.561 | - |
| Março | | 254.431 | 247.369 | 131.332 | 109.176 | 59.017 | 24.443 | 12.452 | - |
| Abril | | 245.335 | 228.467 | 118.262 | 109.751 | 56.554 | 26.729 | 25.906 | - |
| Mai | | 295.399 | 285.299 | 124.401 | 108.257 | 56.869 | 27.068 | 25.655 | - |
| Junho | | 288.998 | 223.867 | 126.039 | 105.611 | 65.988 | 26.035 | 52.534 | - |
| Julho | | 281.312 | 230.082 | 127.882 | 112.257 | 70.004 | 26.855 | 38.001 | - |
| Agosto | | 320.463 | 257.655 | 169.302 | 123.455 | 66.829 | 37.999 | 25.876 | - |
| Setembro | | 308.729 | 361.946 | 181.184 | 126.556 | 45.752 | 40.614 | 19.733 | - |
| Outubro | | 305.453 | 248.316 | 175.652 | 119.441 | 47.431 | 48.164 | 18.830 | - |
| Novembro | | 314.689 | 250.752 | 160.994 | 134.783 | 40.610 | 32.474 | 20.168 | 30.064 |
| Dezembro | | 312.152 | 220.634 | 186.109 | 149.908 | 39.974 | 47.271 | 20.307 | 34.262 |
| Média Mensal | 299.698 | 280.773 | 244.846 | 142.024 | 120.301 | 53.892 | 31.423 | 23.831 | 32.163 |
| Total | 599.396 | 3.369.275 | 2.938.152 | 1.704.284 | 1.443.610 | 646.701 | 377.078 | 285.968 | 64.326 |

Quarta pergunta. “Quais informações são disponibilizadas?”. No Portal da Transparência estão disponíveis informações sobre os gastos do Poder Executivo Federal. Por meio das consultas é possível obter dados sobre: os gastos diretos do Governo Federal,

as transferências de recursos a Estados e Municípios, os convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais, a previsão e arrecadação de receitas, servidores do Governo Federal. O Portal da Transparência também relaciona as empresas que sofreram sanção pela Administração Pública Federal e também por Estados brasileiros, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas.

Quinta pergunta. “Qual a frequência de atualização dos dados site?”. Os dados são atualizados diária, mensal ou semestralmente, dependendo do tipo de pesquisa a ser realizada.

Sexta pergunta. “O Portal disponibiliza para consulta todos os gastos do Governo Federal?”. Segundo o entrevistado algumas informações são de caráter sigiloso e não são disponibilizadas aos usuários.

Sétima pergunta. “O possível entrar em contato com o administrador do Portal para informar sobre a inconsistência de uma informação disponibilizada?”. Sim o Portal disponibiliza um *link* para o usuário realizar contato com os responsáveis pelas informações disponibilizadas, sendo que qualquer inconsistência poderá ser informada por esse canal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

No Brasil, apesar do acesso as informações dos gastos públicos estarem previsto na Constituição Federal, o caminho para se obter dados é, muitas vezes, demorado e praticamente inviável para o cidadão comum. No entanto, nessa presente pesquisa concluiu-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal não está cumprindo com seu papel em oferecer transparência e informações aos cidadãos.

Espera-se que após doze anos da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a edição da Lei Complementar 131/2009 os instrumentos de acompanhamento popular da gestão pública se tornem mais transparentes.

A pesquisa demonstrou que muitos instrumentos elencados na Lei de Responsabilidade Fiscal são de difícil entendimento e acesso.

Na aplicação dos questionários e a realização da entrevista foi possível identificar que apesar da constante evolução na disponibilização dos dados, os usuários ainda possuem uma enorme dificuldade de acesso aos dados apresentados no Portal da Transparência, uma vez que, a quantidade e a qualidade dos dados não são significativas para uma conclusão de como o dinheiro público esta sendo aplicado.

Apesar da dificuldade em realizar uma amostragem representativa conclui-se que o objetivo da pesquisa foi alcançado, uma vez que foi constatado que a Lei de Responsabilidade Fiscal não esta atingindo a sua plenitude de fornecer a transparência do gasto do dinheiro público.

Espera-se que ocorra uma maior efetividade no uso das ferramentas disponibilizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal,

que ocorram mudanças estruturais na disponibilização das informações para que o cidadão possa acompanhar com maior transparência os atos financeiros dos gestores públicos.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.755/98 de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a criação de "*homepage*" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

CAMPELO, Valmir. **Controle social da gestão pública.** Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Ceará, n.º 16, 2004, p. 119-123.

CARDOZO, José Eduardo Martins. **Princípios Constitucionais da Administração Pública (de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19/98).** In: MORAES, Alexandre. **Os 10 anos da Constituição Federal.** São Paulo: Atlas, 1999.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (Coord.) **Lei de Responsabilidade Fiscal: Abordagens Pontuais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

CONTI, José Mauricio. **Direito Financeiro na Constituição de 1988**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

FRANK Palermo, e ARANTES, Paulo Tadeu Leite . **Participação pública: cidadãos, participantes, líderes, seguidores e agentes. Participação Social e Gestão Publica**. (Org. José Norberto Munitz e Elaine Cavalcante Gomes). Belo Horizonte: Segrac Editora e Gráfica, 2002.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **A Transparência na Gestão Fiscal**. Disponível em: www.jus.com.br/doutrina. Consultado em 14/10/2011.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Curso Completo de Direito Constitucional**. Brasília: Vestcon, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Cit., 21 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILESKI, Helio Saul. **Transparência do Poder Público e sua Fiscalização**, In: Rev. Interesse Público Especial – Responsabilidade Fiscal, ano 4, Volume Especial, 2002.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **L.R.F.: Lei de Responsabilidade Fiscal: Manual Básico para Municípios**. Belo Horizonte, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. Brasília: Vestcon, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas União, Estados e Municípios**. Brasília: Vestcon, 2005.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBO, Maria Zulene Farias e ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**, 6ª ed. rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 1999, p. 38.

REIS, Heraldo da Costa; BARATTA, Tereza Cristina; NEVES, Gleisi Heisler (coord.). **Traçando um panorama geral da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

SÁ, José Augusto de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Ferramentas de Modernização da Administração Pública**. São Paulo: IOB, 2001.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Transparência e Responsabilidade**. Disponível em: bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1966/1/LRF.pdf. Acesso em 20/05/2011.

SILVA, Daniel Salgueiro da. **LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4 ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001.

VERRÍSSIMO, Dijonilson Paulo Amaral. **A Transparência como Princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**.

VERISSIMO, Marcos Paulo. **A judicialização dos conflitos de justiça distributiva no Brasil: O processo judicial no pós-1988**. São Paulo, USP, 2006. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da USP.